

# 全国の児童養護施設における 『子どもの権利ノート』の現在

——改訂および改定の動向に焦点をあてて——

長 瀬 正 子

## 〔抄 録〕

本稿は、全国の児童養護施設等に入所する子どもに配布される『子どもの権利ノート』に焦点をあて、その後の改善状況を明らかにするものである。調査方法は、全国の自治体における質問紙調査である。調査期間は、2014年5月から10月であり、全国の都道府県および政令指定都市、児童相談所設置の中核市69自治体を対象とした。41自治体の質問紙が回収され、回収率は59.4%であった。調査の結果、全69自治体の37.7%にあたる26自治体が何らかの改訂および改定を行ったことが明らかとなった。その内容は、最新の情報への更新、新しい要素の取り込み、機能の拡大という工夫や改善であり、①子どもの権利の重視、②子どもにとっての親しみやすさへの工夫、③子どもの権利行使のしやすさへの強化という3点の特徴がみられた。これらの改善は、これまで先行研究であげられていた『権利ノート』における課題を克服しようとするものであった。

キーワード：子どもの権利ノート、社会的養護、児童養護施設、権利擁護

## 1. はじめに

子どもの権利条約が採択されて25年、日本に批准されて20年以上もの時が経過した。この間、社会的養護で育つ子どもをめぐっても、その権利を保障するための様々な改革がなされてきた。

本稿で取り上げる『子どもの権利ノート』（以下、『権利ノート』）とは、全国の児童養護施設等で生活する子どもを対象に配布されている小さな冊子である。多くの場合、社会的養護で生活することが決まる、子どもの人生における画期の時期に渡される。子どもにとっては、自らの育ちの場所が変化する、自らの育ちに密接にかかわる大人が替わる、といった養育の環境が一変する過渡期に出会う冊子といえよう。『権利ノート』は、まず、まもられるべき子ども

の権利があること、そして、社会的養護において保障される権利を伝えるという役割を担う。同時に、権利が奪われそうになった時には行動を起こしても良いことを指南し、権利擁護システムを伝える。社会的養護という営みで育つ子どもに、その理念と仕組みの一端を伝える唯一の媒体といえよう。

筆者は、これまで児童養護施設における『権利ノート』に焦点をあて、その全国的な実態を明らかにするとともに、子どもにとって実効性のある権利擁護のあり方について、またそうしたシステムにおける『権利ノート』の果たすべき役割について研究を進めてきた（長瀬 2003, 長瀬 2005, 長瀬 2011）。以下では、これまでの研究成果を簡単に記す。

まず、『権利ノート』は、1995年に大阪府において初めて作成されたことを機に2004年9月時点では38都府県11都市という全国規模で作成されていた（長瀬 2005）。特に、2001年に作成した自治体が最も多く、その背景には、カナダ・トロント市における『権利ノート』の紹介、子どもの権利条約の批准にともなう自治体の施策があった。また、同時期に、複数の自治体において、施設における体罰事件が発覚し、それに伴う厚生省（当時）の通知が影響を与えた。これらの作成背景から明らかとなるのは、『権利ノート』は、子どもに権利を伝えようという積極的な姿勢によってのみ作成されたのではなく、施設における暴力問題という大きな課題に対する対策としての側面もあったということである。子どもに向けられた文言においても、「職員があなたをまもる」という文章表現が多くの自治体で多用され、権利条約の示す「主体としての子ども観」ではなく、「保護の対象としての子ども観」を浮かび上がらせるものであった（長瀬 2005）。また、子どもに何らかの権利侵害が起きた場合に子どもがアクセスしやすい情報が提供されておらず、子どもにとって活用しにくい冊子となっていたのである。こうした課題は、『権利ノート』のテキストそのものの課題のみならず、当時の児童養護施設が置かれた環境そのものが、子どもの権利を保障していくうえで十分なものでなかった、という実態が投影されたものであった。加えて、『権利ノート』の配布対象も「児童養護施設で育つ小学校3年生前後の年齢」とされており、里親委託や低年齢の子ども対象の『権利ノート』は1自治体のみであった（長瀬 2003）。

ただ、テキスト上の課題はあったものの、『権利ノート』の導入は何かしら子どもや児童養護施設の営み（コンテクスト）に影響を与えることは想像に難くない。そこで、筆者は、その実態を把握するべく『権利ノート』を最初に作成し、子どもにも施設職員にもその存在が一定浸透していた大阪府に焦点を当てることにした（長瀬 2011）。施設職員に対するインタビュー調査からは、『権利ノート』の導入によって、施設現場が威圧的で集団指導を主としたものから、個別の子ども声を重視した開かれた支援へと大きく転換したことが明らかとなった。これらの研究成果は、『権利ノート』のテキストがどのようなものであれ、自治体の施策および実践におけるその後の取り組みの有様により、子どもを取り巻く現状は良き方向へと変化する可能性があることを示唆する。すなわち、各自治体が、『権利ノート』に関連する取り組みを継続

しているか否か、それが子どもの権利をめぐる状況を規定するといえよう。

さらに、近年、『権利ノート』に関連して、社会的養護分野では、いくつかの改革がなされてきた。特に、次の二点があげられる。第一に被措置児童等虐待防止ガイドラインが制定されるなど、社会的養護における暴力が明確に禁止されたことである。2009年3月に被措置児童等虐待対応ガイドラインが制定され、2010年4月には改正児童福祉法が施行された。ガイドラインでは、当事者である子どもにその仕組みを周知するために、被措置児童等虐待予防の取り組み例の一例として『権利ノート』を活用した事例を複数紹介している。『権利ノート』は、子どもが暴力から声をあげていくためのツールとして期待されているのだ。第二に、社会的養護の形態が施設養護から小規模でのケア、里親委託等家庭養護が重視されたことである。これは、『権利ノート』の配布対象に里親委託の子どもが含まれることを意味する。これら近年の変化を踏まえると、『権利ノート』のあり方には、何らかの検討や改善が求められるのではないだろうか。

以上のような問題意識とこれまでの研究成果を踏まえ、筆者は『権利ノート』のその後の取り組みを把握する必要があると考えた。『権利ノート』の多くは、1990年代後半から2000年代初めに作成されている。その後の取り組みがなされているか否か、それを推し量るためのひとつの手立てとして、改訂および改定の状況に焦点を当てることにした。先行研究では、これらの実態について、鳥取県の改訂状況と『権利ノート』の子どもの理解について明らかにした内藤・田村・瀬尾・田村（2009）や滋賀県の取り組みについて明らかにした森本・野澤（2010）等の一部自治体の状況が示されていたが、全体的な実態については長瀬（2005）以降明らかでない。よって、本稿では前回調査から10年を経た、現在の『権利ノート』の全国的な改訂と改定における現状および、その活用実態を明らかにすることを主たる目的とする。特に、近年の改革を受けての改訂や改定の有無、その中身についても明らかにしていきたいと考えている。これらを通して、子どもにとって活用しやすい『権利ノート』および権利擁護システム、ひいては権利保障のあり方を考察する基礎的な作業としたい。

## 2. 研究の視点および方法

本調査は、郵送による質問紙調査において全国における『権利ノート』の現状を明らかにするものである。47都道府県20政令指定都市および、児童相談所設置の中核市2市、合計69自治体を対象に質問紙調査を行った。自治体それぞれの実情を明らかにするため、各自治体1カ所にあたる中央児童相談所宛てに質問紙調査票を送付している。調査票は、第一に『権利ノート』の作成、改訂および改定をめぐる現状、第二に『権利ノート』の活用のされ方の実態、第三に児童福祉司および児童養護施設職員の『権利ノート』における実践を支える仕組みについて尋ねる項目で構成した。調査項目を設定するにあたっては、これまで筆者が収集してきたデー

タにもとづき、2004年時点で『権利ノート』を既に作成していた自治体、作成していなかった自治体、政令指定都市等の自治体を対象とした3種類の調査票を作成した。調査期間は、2014年5月から10月である。回収は、69自治体中41自治体であり、回収率は59.4%であった<sup>(1)</sup>。その後、改善があった自治体には、改訂された『権利ノート』や『権利ノート』の手引き書等の送付を依頼した。本稿においては、それらの資料についても適宜分析し紹介している。

### 3. 倫理的配慮

本調査の実施にあたり、各自治体に研究の目的、意義、方法、結果の公表を説明のうえ、収集したデータを研究目的以外では用いないことを文書にて説明し同意を得た。また、日本社会福祉学会研究倫理指針の規定を遵守している。

### 4. 研究結果

以下では、本調査結果をもとに、(1) 全国の『権利ノート』の作成および改定状況、(2) 『権利ノート』の活用実態、(3) 『権利ノート』に関する実践を支える仕組みについて述べる。

#### (1) 全国の『権利ノート』の作成および改定状況

まず、『権利ノート』の全国における作成状況をみていく。その後、改訂および改定の状況およびその内容について述べる。

##### 1) 作成状況

2004年9月時点では、『権利ノート』を未作成の自治体は9県であったが、本調査では、新たに5自治体の作成が確認されることとなった（表1）。

次に、政令指定都市および中核市の状況について述べる。政令指定都市および中核市は、独自の『権利ノート』を作成している自治体、その市が所在する自治体の『権利ノート』を使用する自治体といった様々なあり方がみられた。まず、前回調査時には政令指定都市ではなかった7市および前回未調査の中核市2市は、独自に作成した自治体が5市、所在する県の『権利ノート』を使用する自治体は2市、未回答が2市という結果であった。政令指定都市全体の状況としては、回答のあった16自治体のうち、13自治体において独自の『権利ノート』を作成し、所在する道県の『権利ノート』を活用する自治体は3自治体であった。

独自の『権利ノート』を作成するか否か、同じ自治体内に位置する政令指定都市においてもあり様は異なっていた。例えば、静岡県に所在する静岡市と浜松市では、静岡市は独自の『権利ノート』を作成し、浜松市は静岡県の『権利ノート』を使用している。

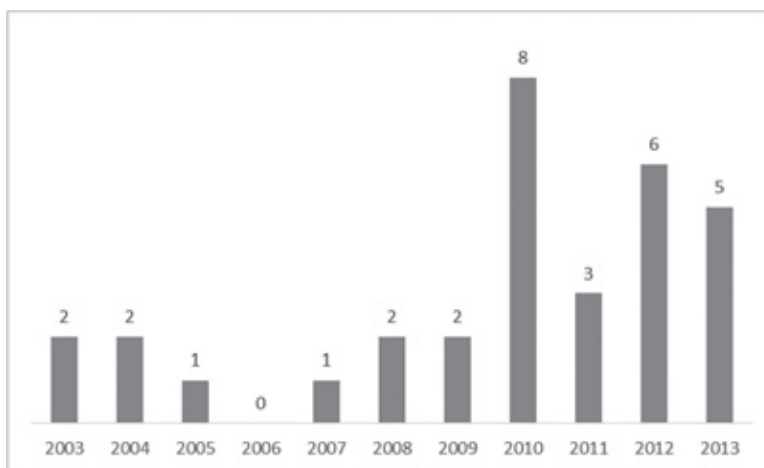
表1. 2004年時未作成自治体の作成状況

自治体名	作成状況
北海道	未回答
青森県	2005年3月作成
富山県	2012年4月作成
石川県	2013年4月作成
福井県	2006年10月作成
山梨県	未回答
滋賀県	2006年4月作成
大分県	未回答
宮崎県	未回答

## 2) 改訂および改定の状況

回答を得た41自治体のうち、『権利ノート』の内容における変更を行った等を意味する改訂、配布対象の拡大等の変更を行った改定など、何らかの改善を行ったと回答した自治体は17都県9市の26自治体であり、全体の63.4%であった。この数字は、回答のあった都府県の68.0%、政令指定都市および中核市の56.3%にあたる。そのうち、2回以上の改訂および改定を行った自治体は4自治体であった。

グラフ1は、年度別の『権利ノート』の改訂および改定の自治体数を示す。なお、複数回改訂および改定を行った自治体は、年度別の改訂・改定を1件として計算している。グラフ1をみると、2010年度以降に多くの自治体は何らかの改善を行っていることが分かる。また、4県4都市が改訂および改定の予定があると回答していた。

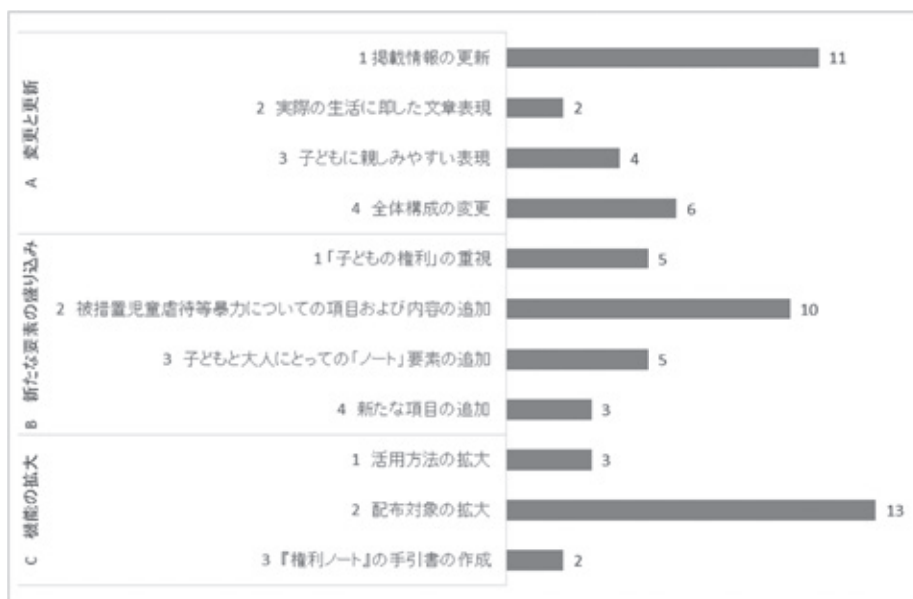


グラフ1：年度別『権利ノート』改訂・改定自治体数

### 3) 改訂および改定の内容

自治体が行った改善内容は、多岐に渡る。質問紙の自由記述で回答されたその内容がどのような傾向にあるのかを把握するため、その意味内容ごとにキーワードを付し、分類したところ、大きく三つのカテゴリーに分けられた。一つ目に従来の『権利ノート』の表現を見直したり、最新の情報に更新したりといった内容を示すカテゴリー A「変更と更新」、二つ目にこれまで内容に盛り込まれていなかった要素を新たに付け加えたといった内容を示すカテゴリー B「新たな要素の盛り込み」、三つ目にこれまでの『権利ノート』の役割に新たな機能を加えたり、配布対象を拡げたりといった内容を示すカテゴリー C「機能の拡大」というものである。

次のグラフ 2 は、各カテゴリーにおけるキーワード別の自治体数を示したものである。なお、一つの自治体において、複数の改善を行った自治体は、改善内容ごとに 1 件とカウントしている。以下では、カテゴリー別に具体的な改善内容をみていく。



グラフ 2：改訂・改定内容別自治体数

#### i 変更と更新

まず、カテゴリー A「変更と更新」は、これまでの情報を最新のものにしたり、実生活に即したものにしたり、子どもに親しみやすいキャラクターやイラストを登用したりなど、従来の『権利ノート』そのものは大きく変更しない形での改善内容にあたる。

まず、項目 1「掲載情報の更新」という改善を行った自治体は 11 都県市であった。掲載情報を更新した自治体の多くは、組織改編等の従来の情報を最新にするといった改善であったが、なかには、子どもの相談先となる情報をより豊富に含めた形の改善を行った自治体もあった。



例えば、東京都では、施設内の相談体制（苦情担当職員、苦情解決責任者、第三者苦情処理委員、苦情箱）について記載したり、従来から記載していたフリーダイヤルの電話相談に加え、電話相談の番号を2か所追加したりしている。

次に、項目2「実際の生活に即した文章表現」については2県があり、山形県の「施設ごとに生活ルールが違うこと」を明記するなどの変更や、鹿児島県の「ゲーム機の持ち込みなど時代に合うような内容」への変更などである。項目3「子どもに親しみやすい表現」では、広島市の「キャラクターの採用」によって親しみやすさを増す形にしたり、横浜市の「子どもに理解しやすい表現」にしたりなどの変更が4県市でなされていた。項目4「構成の変更」は、全体の構成を変更するなどの検討を行ったという自治体が5県市であったが、詳細は具体的に記述されていなかった。

## ii 新たな要素の盛り込み

次のカテゴリB「新たな要素の盛り込み」は、これまでの『権利ノート』の情報に新たな項目を加えたりするなど、従来の『権利ノート』に新たな要素を盛り込んでいく、加えていく形の改善にあたる。

まず、項目1「『子どもの権利』の重視」では、日本ユニセフ協会による子どもの権利条約の抄訳が掲載されたり（岡山県・図1参照）、項目ごとに権利条約の関連条文を載せたり（岡山県・図2参照）といった変更がなされ、4県1市でなされていた。

項目2「被措置児童虐待等暴力についての項目および内容の追加」では、被措置児童等虐待対応についての項目のみならず、子どもの暴力に起きうる暴力について体罰や性的被害を加えるといった変更を行ったものであり、8県2市でなされていた。具体的には、施設内虐待防止

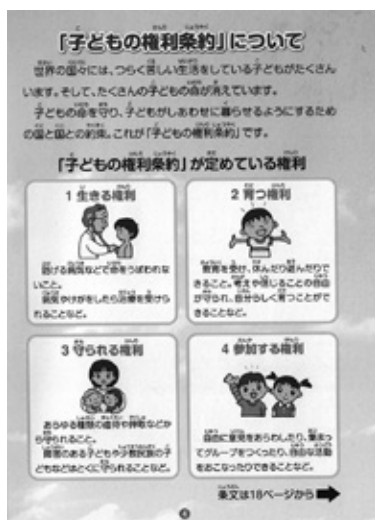


図1 岡山県の『権利ノート』（2013年度版）p.4



図2 岡山県の『権利ノート』（2013年度版）p.5

のため「いやなことがあったら？」の項目を追記（茨城県）や、暴力やいじめを受けたり見たりした時に相談するよう記載（徳島県）するなど新たな項目として付け加えた自治体もあれば、名古屋市のように別冊のリーフレットを作成した自治体もあった。例えば、福島県においては、暴力について伝えるページ（2001 年度版 図3・2012 年度版 図4）を見比べてみたときに、子どもに伝える暴力がいじめや身体的なものだけでなく、心理的虐待や性的虐待があることも知らせ、プライベートゾーンについて伝える改善がなされていた。



図3 福島県 2001 年度版



図4 福島県 2012 年度版

項目3「子どもとおとなにとっての『ノート』要素の追加」は、子どもが『権利ノート』に対しより親近感が持てるようにするため、子ども自身が書き込むことができる項目を入れたり、担当福祉司や施設職員とのコミュニケーションがとれる項目を入れたりといった改善を行ったものである。4県1市においてなされていた。具体的には、担当者からのメッセージ欄の挿入（福島県）、表紙に名前欄の設定（神奈川県・名古屋市）、担当者の名前を記入できる欄の設定（名古屋市）、連絡先を個別に記入できるよう工夫（神奈川県）、児童相談所の職員や施設職員と話し合ったことを記入できる工夫（三重県）、成長記録やコメントなど自分のページを追加（徳島県・図5参照）など、自治体それぞれのオリジナリティーのある『権利ノート』にするための改善となっている。

項目4「その他項目の追加」は、従来の『権利ノート』にはなかった項目を追加したものであり、2県が該当した。具体的には、施設を退所した後も施設職員に相談できることの明記（山形県）、通学先の学校についての情報を明記（福島県）などであった。

### iii 機能の拡大

3つ目のカテゴリーC「機能の拡大」は、これまでの『権利ノート』に新たな機能が加わることで、子どもが新たな『権利ノート』の使い方が志向できるような改善内容にあたる。



図5：徳島県の子どもが記入できるページ（pp.25-26）

項目1「活用方法の拡大」は、相談ハガキを新たに添付するなど、『権利ノート』によって情報を受け取るだけではなく自ら発信するためのツールが盛り込まれるといった改善であり、3県1市が該当する。具体的には、相談ハガキ（プライバシー保護シールつき）を添付（岡山県）、従来の『権利ノート』に添付されていたハガキには有効期限があったため、ハガキを別途配布（高知県）、相談用の封筒を添付（群馬県・広島市）などであった。

項目2「配布対象の拡大」は、これまで『権利ノート』が配布されていなかった子どもに配布されるようになったり、年齢別に応じた『権利ノート』が作成されたといった、『権利ノート』の配布対象の幅を広げるよう改善されたものであり、9県4市が該当する。具体的には、里親委託の子ども対象の『権利ノート』を4県が作成（福島県、滋賀県、兵庫県、沖縄県）、低学年の子ども対象の『権利ノート』やリーフレットを6県2都市が作成（千葉県、東京都、神奈川県、三重県、兵庫県、岡山県、川崎市、福岡市）、年齢に応じた2種類の『権利ノート』を作成（名古屋市）、見開きで左側が高学年・右側が低学年という『権利ノート』を作成（広島市）というものであった。

項目3「『権利ノート』の手引書の作成」は、『権利ノート』を説明する側の大人に対するアプローチを行うというものである。具体的には、東京都の入所時に確実に伝えるべきことや、児童福祉司、施設職員、里親等による活用方法を整理したガイドブックを作成したことや、名古屋市の『権利ノート』の内容を子どもに説明する大人用に資料編を加える等の改善である。

#### 4）被措置児童等虐待対応の仕組みについて子どもへの周知

被措置児童等虐待対応ガイドラインの制定は、前回調査以降の大きな変化である。本調査では、被措置児童虐待対応の仕組みを子どもに周知する機会の有無について尋ねている<sup>(2)</sup>が、約半数に当たる21自治体において「何らかの取り組みを行っている」という回答が得られた。表2では、何らかの記述内容があった19自治体の結果を示す。

まず、新たにリーフレットを作成した自治体が6自治体であった。内容は、被措置児童等虐待に含まれる虐待の内容について詳細に説明し、相談機関の情報も合わせて示すものである。無料で送付できる相談ハガキを添付している自治体も6自治体あり、子どもからの訴えを聞き取りやすくする工夫を行っていた。また、これらの仕組みについて説明や面接の機会を設定している自治体も12自治体あり、定期的にそうした機会を設定している自治体は、4自治体であった。『権利ノート』を併用しながら説明を行っている自治体も9自治体あった。

表2：被措置児童虐待対応の仕組みに関する子どもへの周知の内容

	自治体名	リーフレットの作成	相談ハガキの有無	説明および面接の機会の設定	定期的な説明と面接の機会	『権利ノート』との併用	その他の内容
1	青森県	○	○	○			
2	山形県			○	○		苦情受付箱への投函
3	千葉県		○		○		
4	東京都	○	○	○		○	
5	石川県			○			
6	三重県						『権利ノート』に体罰禁止の項目
7	滋賀県			○			
8	兵庫県			○		○	
9	岡山県		○	○	○	○	
10	高知県		○	○		○	
11	鹿児島県			○		○	ポスターの掲示
12	名古屋市	○	○				・意見箱の設置や子ども会の開催、生活に関するアンケートの実施 ・施設独自の『権利ノート』の作成 ・性教育の実践 ・子どもと職員とで自立支援計画を作成する。見直しや総括を行う。
13	神戸市						意見箱の設置
14	広島市	○		○		○	
15	静岡市	○				○	
16	堺市	○		○			
17	浜松市			○	○		
18	相模原市					○	
19	金沢市					○	

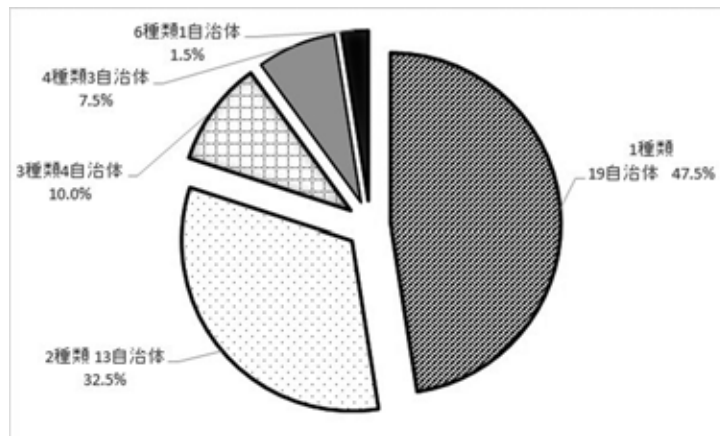
## (2) 『権利ノート』の活用実態

以下では、『権利ノート』がどのように活用されているのかについて、発刊されている『権利ノート』の種類、配布のされ方、活用場面に焦点化していく。

### 1) 発刊されている『権利ノート』の種類

グラフ3は、『権利ノート』を作成している自治体は何種類の『権利ノート』を発行しているのかという種類数を表したものである。

グラフ3を見ると分かるように、最も多いのは、1種類の19自治体であり、全体の47.5%と半数を占める。続いて、2種類が13自治体であり32.5%と3割程度を占める。次いで、3種



グラフ3：各自治体で発行されている『権利ノート』の種類数

類の4自治体が10%、4種類の3自治体が7.5%、6種類の1自治体が1.5%という結果であった。なお、回答を得た41自治体のうち、未回答が1自治体あったため不明である。

次に、どのような種類の『権利ノート』が発行されているのか、対象となっている子どもの年齢と措置先の社会的養護の形態をみていく。

調査の結果、『権利ノート』の種類は、年齢別の『権利ノート』を作成しているかどうか、措置先の社会的養護の形態が児童養護施設のみならず里親委託対象の子どもにまで広がっているか、あるいは、児童養護施設以外の児童福祉施設対象の子どもや、一時保護委託中も含めて作成しているかどうかによってその有り様が異なっていることが分かった。

1種類発行の11県8都市の19自治体では、措置されている子ども（里親委託児童と施設入所児童）すべてが対象であると回答があったのが10自治体、施設入所児童のみが対象であると明確な回答があったのが8自治体、回答なしが1自治体であった。

2種類の7都県6都市の13自治体では、年齢別の『権利ノート』を発刊していると回答があったのが8自治体、施設か里親委託、養護施設か児童自立支援施設かといった措置の形態別の『権利ノート』を発刊していると回答があったのが5自治体であった。

3種類の3県1都市の4自治体は、異なる年齢の施設入所児童対象の2種類と里親委託児童対象1種類を発行している2自治体、施設入所児童対象の1種類と朝日新聞厚生文化事業団発行の異なる年齢の里親委託児童対象の2種類を使用している2自治体という内訳であった。

4種類の2県1都市の3自治体はそれぞれ異なる様相があった。山形県は、養護施設入所児童の異なる年齢対象2種類、児童自立支援施設入所児童の異なる年齢対象2種類の合計4種類、滋賀県は、養護施設入所児童の異なる年齢対象2種類、里親委託児童の異なる年齢対象2種類の合計4種類、神戸市は、施設入所児童対象1種類、里親委託児童の異なる年齢対象2種類、そして、里親にも配布していた。

最も多くの種類の『権利ノート』を発行していた自治体は千葉県で6種類であり、その内訳は、施設入所児童の異なる年齢対象の2種類、里親委託児童の異なる年齢対象の2種類、一時保護入所児童の異なる年齢対象の2種類を作成していた。

## 2) 配布のされ方

『権利ノート』がどのように配布されるのかという方法とプロセスは、いつ、誰によって渡されるのかという点によって、それぞれの自治体の様子が異なる。子どもに『権利ノート』を手渡す人物が措置の決定を担う児童福祉司か、措置後の子どものケアを担う施設職員や里親によって渡るのか、もしくは両者によってなされるのか、その時期は措置決定時なのか、それよりも措置時点よりも少し時間が経過した後であるのかといった選択肢が考えられる<sup>(4)</sup>。

表3は、その結果を示したものである。『権利ノート』が具体的に誰からどのようにして、どの段階において子どもの手に渡るのかがわかる。

表3をみるとわかるように、まず、どの段階で配布しているのかについては、措置決定時のみの自治体（表の項目1. 2. 5）32自治体（80.0%）、措置決定時と措置経過後の自治体（表の項目3. 4）4自治体（10.0%）、措置経過後に配布の自治体（表の6）1自治体（2.5%）となっている。ただ、幼児の場合は、措置経過後に配布しているという回答もあった。全体の9割にあたる自治体は、措置決定時である施設入所時や里親委託時に配布されており、その後1割ほどの自治体において措置から時間が経過した以降にも配布する場合があることがわかる。ほかにも、幼児の場合は理解できるような年齢になるまで待つため、入所して時間が経過してから配布すると回答した自治体が3自治体あった。

次に、誰によって配布されているのかについては、児童福祉司の関与があるもの（表の項目1. 2. 3. 4）が、35自治体（85.4%）である。「7. その他」の2自治体も児童相談所の関与があるので、それも含めると37自治体（90.2%）という9割近い自治体において児童相談所が『権利ノート』を子どもに配布する機関となっていた。児童相談所の関与がない状態での配布は、3自治体（7.3%）であった。また、「児童自立支援施設は施設職員から（富山県）」といったよ

表3：『権利ノート』の配布のされ方

配布のされ方	回答自治体数	%
1. 措置決定時に、児童福祉司から	24	58.5%
2. 措置決定時に児童福祉司に加え、施設職員・里親から	7	17.1%
3. 措置決定時および、措置経過後に児童福祉司から	3	7.3%
4. 措置決定時に児童福祉司、措置経過後に里親・施設職員	1	2.4%
5. 措置決定時に、施設職員・里親から	2	4.9%
6. 措置経過後に施設職員・里親から	1	2.4%
7. その他	2	4.9%
8. 未回答	1	2.4%
	41	

うに措置先の福祉施設の種別によっても異なっていることがうかがえた。

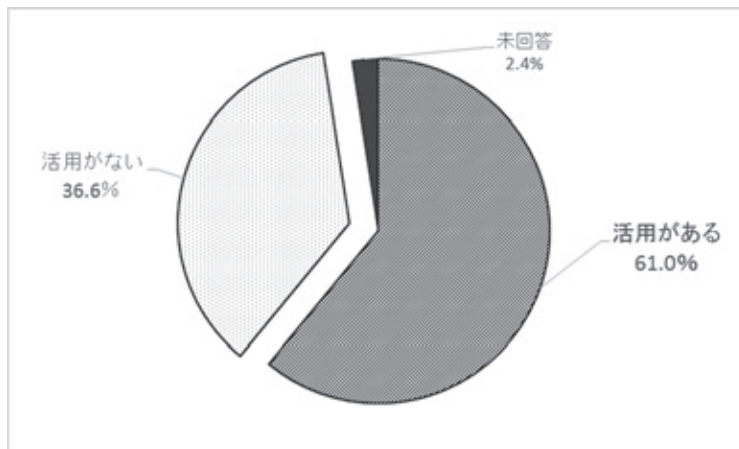
その他には、福島県では、児童福祉司でなく児童心理司が担っており、石川県では、配布する『権利ノート』が措置先の児童養護施設によって異なっていた。「施設が作成している物があれば、施設側の『子どもの権利ノート』をわたしている。作成していない施設に関しては児相側が作成した物をわたしている」とのことであった。

### 3) 活用場面

主に措置決定時に配布される『権利ノート』であるが、その後どのように活用されているのであろうか。本調査では、配布して以降の『権利ノート』を活用する場面の有無、また、活用している場合はその具体的な場面について尋ねた。グラフ4は、その結果を示したものである。

調査の結果、活用する場面が「ある」と回答した自治体が、16都県9都市の25自治体であり、全体の61.0%、活用が「ない」と回答した自治体は8県7市の15自治体で全体の36.6%であった。

どのような場面において活用されているのかを具体的な場面の自由記述からみていく。「子どもに説明する」際に活用しているという内容を含む回答が最も多く、15自治体（活用がある自治体のうちの60.0%）であった。そのうち、子ども一人ひとりに対して定期的な面接を行っている自治体が4自治体あり、そのような場面のテキストのような存在として活用されているようである。子どもとの双方向のやりとりと考えられる「話し合い」「意見交換」「聞き取り」「面談」をしている自治体は、9自治体であった。聞き取り後、メッセージ欄を記入するという回答もあった。また、被措置児童等虐待対応の仕組みについて説明する際に用いるとの回答もあった。日常の面接以外の場面以外の回答には、被措置児童等虐待対応が起きた際、あるいは何らかの施設内におけるトラブル時に活用している自治体が4自治体であった。また、『権利ノート』に添付されているハガキの活用をその後の活用としてとらえていたのが5自治体であった。



グラフ4：『権利ノート』配布以降の活用場面の有無

これらの場面の担い手は、多くは児童福祉司であったが、施設のなかの自治会等で活用されているという回答も1自治体であった。東京都では、表4のように時期区分における担い手とその役割を段階的に示したものが『権利ノート』の手引書である東京都（2012：3）に記載されている。

表4 東京都における時期区分・担当者別『権利ノート』の説明・活用場面

□子供の権利ノートの説明・活用（いつ・だれが・どのように）			
	児童相談所（児童福祉司）	施設職員	里親
入所・委託前 （一時保護中）	・入所・委託に向けた 児童の動機付け ・入所・委託する理由を 児童に説明 ・生活に関する情報提供	・児童受入れ準備 ・児童相談所からの 情報収集	・児童受入れ準備 ・児童相談所からの 情報収集
入所・委託時 インテーク	（リーフレット） とても大切な あなたへ 4事項を説明 子供の権利ノート 相談窓口説明	・児童相談所からの説明時 に際し ・権利ノートの説明後に 施設のルール等を説明	・児童相談所からの説明時 に際し ・権利ノートの説明後に 里親宅のルール等を 説明
入所・委託後 1～3か月	子供の権利ノート 生活の適応状況確認 必要な権利項目を説明	入所後の生活状況を 児童福祉司に報告	入所後の生活状況を 児童福祉司に報告
入所・委託後 日々の生活 の中で	施設・里親からの要請に応 じて、児童相談所として必 要な支援を実施 （児童福祉司・心理士）	子供の権利ノート ・説明・指導を通じて活用 ・子供会等での学習 ・苦情解決方法の周知 ・職員の見習育の教材 （学習会・研修会等）	子供の権利ノート ・説明・指導を通じて活用 ・里親の見習育の教材 （学習会・研修会等）
入所・委託後 1年ごと	子供の権利ノート 権利ノートの内容が守ら れた生活であるか確認	児童自立支援計画策定 について意見交換 （児童・児相）	児童自立支援計画策定 について意見交換 （児童・児相）

\* 里親委託児童への児童相談所からの説明については、基本的に児童担当の児童福祉司が行なう。ただし、親型当児童福祉司が、委託後の家庭訪問の際等に、必要に応じて児童に説明することもある。

### (3) 『権利ノート』に関する実践を支える仕組み

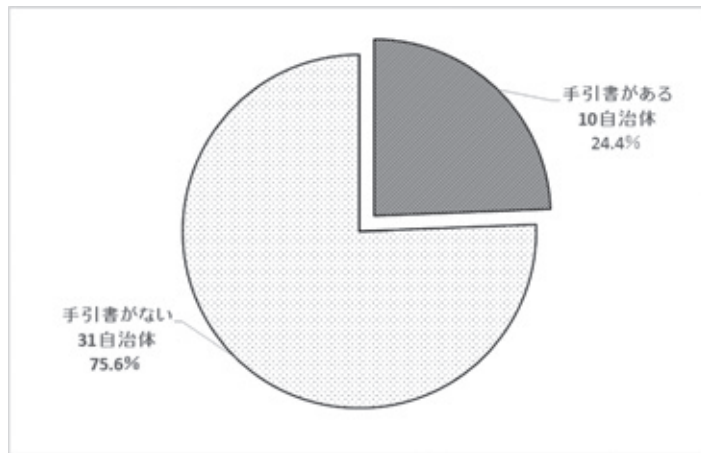
以下では、『権利ノート』を活用するための大人側の体制についてみていく。具体的には、『権利ノート』の手引書、追跡調査、職員研修についてまとめる。

#### 1) 『権利ノート』の手引書

『権利ノート』の理念や具体的に活用する方法等を示した手引書やリーフレットは、職員が『権利ノート』をどう活用するのかを学ぶことができる貴重な資料である。手引書の主な内容は、『権利ノート』の作成目的や職員が子どもに説明するときの留意点等について記載したもの、活用方法を示したものであり、施設職員および児童相談所職員を対象に作成されている。



これらの有無について尋ねたところ、グラフ5のような回答が得られ、手引書のある自治体が10自治体で全体の24.4%、手引書がない自治体が31自治体で75.6%という結果であった。



グラフ5：『権利ノート』の手引書の有無

## 2) 調査の有無

次に、『権利ノート』を発行して以降、その実態について調査研究等を行ったことがあるのか、という点について尋ねた。結果は、調査を実施したことのある自治体は2自治体にとどまり、全体の5.0%であった。

ただ、一部の自治体では、『権利ノート』の活用状況について、調査研究というほど網羅的なものは行っていないが、年に一回の子どもの面接時に声を聴きとったり、意見交換の機会を設定することでその実態を把握する努力を行っていた。

## 3) 研修の有無

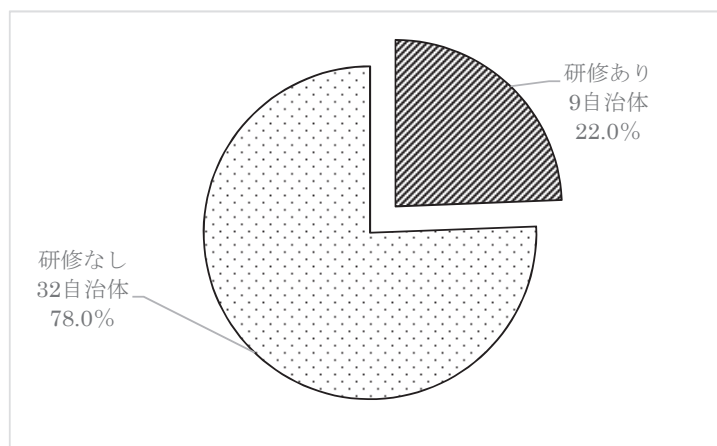
『権利ノート』に関する研修の有無について尋ねたところ、グラフ6に示すとおり、研修を実施している自治体は全体の22.0%にあたる4都県5市の9自治体でなされていた。一方、研修を実施していない自治体は21県11市の32自治体で全体の78.0%であった。

次の表5は、研修を実施している自治体の研修概要である。一部の表記以外は質問紙で書かれたことをそのままに載せている。

研修を実施している9自治体のうち、まず、主催者は自治体の主管課である自治体が3自治体、児童相談所が4自治体、児童養護施設であるものが2自治体、児童相談所と施設が合同で行っているものが1自治体であった。次に、対象者は児童相談所職員を対象にしている自治体が多く8自治体、児童養護施設職員を対象にした自治体が5自治体で、里親を対象とした自治体が1自治体、子育て支援課およびスクールソーシャルワーカーを対象とした自治体が1自治体であった。いずれも新規職員や年齢の若い職員を対象としていた。研修の頻度は、年に1回と回答している自治体が多く、それ以外では隔年で1回、対象によって複数回の自治体があっ

全国の児童養護施設における『子どもの権利ノート』の現在（長瀬正子）

た。内容は、『権利ノート』の改訂等具体的な変更点や活用の仕方といった『権利ノート』の解説や、社会的養護のあり方や権利擁護についてなど多岐に渡っていた。



グラフ6：『権利ノート』に関する研修の有無

表5：『権利ノート』に関する研修を実施している自治体の概要

	①主催者	②対象	③頻度	④内容
東京都	自治体主管課 (権利擁護担当)	依頼のあった児童養護施設・乳児院等の施設職員	年5回程度	『権利ノート』の趣旨、大切なポイント、改訂点等。被措置児童等虐待の研修と合わせて実施
		里親	年6回	
		新任児童福祉司	年1回	
神奈川県	神奈川県	県内の児童福祉施設に勤務する職員のうち、勤務経験が5年未満あるいは30歳未満の職員および児童相談所職員	年2回	かながわ子ども人権相談室事業基本方針に基づき、施設に入所する子どもの権利を守るために必要な知識等について理解を深める。
岡山県	児童相談所	児童相談所新規採用職員及び新任職員	年1回	被措置児童等虐待対応ガイドラインの講義に合わせて子どもの権利ノートの紹介及び活用方法の周知を行う
鹿児島県	各施設長及び児童養護協議会	新規採用の直接処遇職員等	各施設内の研修及び新規採用職員合同研修会	子どもの権利擁護について
名古屋市	自治体主管課	児童相談所新規職員	年1回	ノートの発行に関して、名古屋市の今までの取り組み及び流れについて。内容の確認。今後の課題について等。
	名古屋市児童養護施設連絡協議会	新規採用者	年1回	
堺市	児童相談所と児童養護施設部会	児童相談所職員（一時保護所職員を含む）と児童養護施設職員	1～2年に1回程度	権利ノートの解説、社会的養護のあり方
福岡市	児童相談所	児相及び、各市役所子育て支援課、スクールソーシャルワーカーで新採用・転任職員	年1回	社会的養護の研修の中で、入所児童の権利擁護、権利ノートについての説明
神戸市	児童相談所	新任職員（ケースワーカー）	年1回	ノートの活用法について
静岡市	児童相談所	児童相談業務新任職員	年1回	「社会的養護における権利擁護」の説明の中で権利ノートの概要について説明

## 5. 考察

かつて、筆者は『権利ノート』の作成実態とそのテキストの有り様を見渡し、次のように結んだ。それは、「『権利ノート』を作成しただけでは、決して子どもの権利擁護を支えることにはならないのである」（長瀬 2003：66）というものである。当時から10年以上が経過し、社会的養護をとりまく社会状況も、そして社会的養護の営みに期待されるものも様々に変化を遂げた。そのような経過のなかで、本稿は、全てではないが『権利ノート』の作成後の各自治体の足跡をたどるものとなった。

本調査結果では、回答を得た自治体のうち、26自治体が何らかの改訂および改定を行っていた。それは、回答を得られなかった自治体を含む全69自治体の37.7%にあたる。半数には満たないものの、全体の4割程度の自治体において、『権利ノート』がより活用されるための工夫や改善が重ねられてきたことが分かる。2001年前後がピークであった『権利ノート』が一齐に作成された時期と異なり、本調査からは、各自治体の取り組みの有様がより鮮明となったといえよう。前調査では大阪府と東京都の『権利ノート』に影響を受けた自治体も多く、子どもに権利を伝えるそのスタイルも、大阪府のQ&A型、東京都提言型等に分けられ、一部その二つの要素を含んだ複合型がある状態であった。一方で、本調査では、各自治体の個性ある『権利ノート』の様相が浮かび上がった。

すでに述べたように各自治体における改善は、新しい情報へと更新し（カテゴリーA「変更と更新」）、これまでなかった要素を取り込み（カテゴリーB「新たな要素の盛り込み」）、より機能を拡大（カテゴリーC「機能の拡大」）するというものであった。その内容の特徴は、第一に子どもの権利の重視、第二に子どもにとっての親しみやすさへの工夫、第三に子どもの権利行使のしやすさへの強化であった。

まず、子どもの権利の重視という特徴については、本文中で述べたとおりであるが、それに加え、『権利ノート』のタイトルの変更がいくつかの自治体でなされていた。表6では、それらの変更があった自治体を一覧で載せている<sup>(5)</sup>。旧タイトルと現タイトルを比較した時に、そのタイトルに子どもの権利という言葉が多く含まれる形で変化したことが分かる。かつては、「施設生活の手引き」というタイトルも少なくなかったが、より子どもの権利という視点が明確となったことがうかがえる。

次に、子どもにとっての親しみやすさへの工夫である。カテゴリーA「変更と更新」においても子どもにとって親しみやすい文章表現が用いられていたが、より子どもに活用されやすいようにカテゴリーB「新たな要素の盛り込み」項目3「子どもとおとなにとっての『ノート』要素の追加」など、子どもが自分自身のノートであると感じられるような工夫が検討されていた。また、カテゴリーC「機能の拡大」項目2「配布対象の拡大」からわかるように、低年齢の子どもへも配布がなされるようになった<sup>(3)</sup>。里親委託の子どもに対しては、自治体独自のもの

のではなく朝日新聞厚生事業団（2008a・2008b）を活用する自治体もあったが、里親委託等『権利ノート』の配布対象が広げられ、児童養護施設以外の社会的養護の形態で育つ子どもにも配布が検討されるようになった。長瀬（2003）では、『権利ノート』の配布対象の幅が狭いことを課題としてあげていたが、その点も改善がなされてきたことがうかがえる。

最後に、子どもの権利行使のしやすさへの強化である。権利を伝えるとともに、権利を行使することを支えること、具体的には権利が奪われそうになった時には行動を起こしても良いことを指南し、権利擁護システムを伝えることは、『権利ノート』に期待された役割であったが、かつての状況では不十分であった（長瀬 2003・2005）。本調査結果では、被措置児童等虐待対応と関連して、より暴力について詳しい説明がなされるようになっており、子どもにとってアクセスしやすい相談先が複数掲載されたり、無料で送付できる相談ハガキが『権利ノート』に添付されたり、別途リーフレットが作成されたりするなどがなされていた。随所に子どもが権利を行使しやすいような工夫がなされていたのである。

ここまで述べてきたことから、『権利ノート』の改善における3つの特徴をみたときに、『権利ノート』における改善を行った自治体については、本来『権利ノート』に期待された役割により近づく改善を行っていることが明らかとなった。それは、一方で、取り組みを充実するための努力を継続している自治体と、それを行わないでいる自治体とがあることを如実に示すものでもある。これらの差異は、子どもへの権利の伝えられ方、被措置児童虐待対応の仕組みの伝えられ方、子どもが活用できる意見表明の方法といった、子ども自身の生活に密着する事柄に直接反映される。同じ社会的養護で育つ子どもでありながら、居住する地域によって格差を生じさせてしまうことにもなりかねない。それぞれの地域性を大切にしながらも、子どもが権利を知り、活用することができるような取り組みが必要ではなかろうか。

また、本調査では、『権利ノート』の実践を行う大人側へのアプローチの実態も明らかとなっ

表6 『権利ノート』のタイトル

自治体名	旧『権利ノート』のタイトル	作成年度	現『権利ノート』のタイトル	作成年度
福島県	子どもが幸せになるためのノート 知っておこう、わたしの権利	2001 年度	知っておこう わたしの権利 子どもの権利ノート	2012 年度
千葉県	施設生活の手引 施設で暮らすってどんなこと？	2000 年度	施設で生活するあなたへ 子どもの権利ノート	2012 年度
神奈川県	これからの生活に向けて 子ども一人ひとりが守られること（権利）・ 守ること（責任）	1999 年度	子どもの権利ノート これからの生活に向けて	2005 年度
兵庫県	施設で生活するあなたへ	2000 年度	あなたの未来をひらくノート	2014 年度
高知県	施設ってなあに？	2001 年度	子どもの権利ノート すべての子どもがしあわせであるように	2013 年度
鹿児島県	ご存じですか？ 児童養護施設での暮らし	1998 年度	あたらしい生活ってどんなこと？ ～子どもの権利ノート～	2010 年度

た。『権利ノート』とともに手引書が発刊されている自治体が24.4%、研修がなされている自治体が全体の22.0%と決して十分とは言えない実態が明らかとなった。今後、子どもに対するアプローチと共に、それを保障する側となる大人に対するアプローチを検討する必要があると考える。

最後に、今後の研究課題について述べる。本稿では、『権利ノート』の実態について質問紙調査の結果をもとに把握してきたが、実際の『権利ノート』に書かれているテキストをもとに分析することはできていない。今後『権利ノート』のテキストがどのように変容したのか、という点も合わせて検討していきたい。社会的養護は、日本社会が「公的な責任」でもって行う養育の営みである。その実施主体である都道府県および政令指定都市が、自らの施策を振り返ることができるような基礎的なデータの蓄積を目指したいと考えている。

＊本調査ご協力くださいました全国の児童相談所の皆様に深く感謝を申し上げます。

〔注〕

- (1) 47都道府県では25都府県の回答（回収率53.2%）であり、22政令指定都市および中核市では16自治体の回答（回収率72.7%）であった。
- (2) 具体的な質問項目は、「2009年に被措置児童虐待防止ガイドラインが発刊され、施設で暴力被害等になかった子どもを救済する仕組みがつけられました。こうした仕組みを子どもに周知する取り組みを行っていますか？」というものである。
- (3) 低年齢の子ども達にはその内容が理解できるようになってから配布するようにしている自治体もあり、子どもにとっての理解のしやすさにも配慮している。
- (4) 質問紙では、「1. 措置が決定した際に、児童福祉司から子どもへ配布される」、「2. 措置が決定した際に、施設職員里親から子どもへ配布される」、「3. 措置決定後、時間が経過した時期に児童福祉司から子どもへ配布される」、「4. 措置決定後、時間が経過した時期に施設職員里親から子どもへ配布される」、「5. その他」の5択を設定し、複数選択で回答を依頼した。
- (5) 回答を得た自治体のうち、『権利ノート』の取り寄せ依頼を行い、返信をいただいた自治体のみになるので、すべての状況を示しているとは言えない。

参考・引用文献一覧

- 朝日新聞厚生文化事業団（2008a）『子どもの権利ノート（小学生）』
- 朝日新聞厚生文化事業団（2008b）『子どもの権利ノート（中学生）』
- 内藤綾子・田村崇・瀬尾麻実・田村敏高（2009）『児童養護施設児における「子どもの権利ノート」の理解』地域学論集第6巻第1号
- 東京都福祉保健局（2012）『子供の権利ノート 説明ハンドブック』東京都福祉保健局少子社会対策部計画課
- 長瀬正子（2003）『『子どもの権利ノート』の現状と課題——児童養護施設における子どもの権利擁護に関する実証的研究』、『教育学研究論集』、第1号
- 長瀬正子（2005）『児童養護施設における子どもの権利擁護に関する一考察』、『社会福祉学』第46巻第2号
- 長瀬正子（2011）『児童養護施設における子どもの権利擁護に関する実証的研究：『子どもの権利ノート』

全国の児童養護施設における『子どもの権利ノート』の現在（長瀬正子）

に焦点をあてて」2010年度大阪府立大学大学院社会福祉学研究科博士学位論文  
森本美絵・野澤正子（2010）『『子どもの権利ノート』を中心とした権利擁護の実践モデル——4年間にわたる滋賀県児童福祉施設の試みから』『子ども家庭福祉学』第9号

（ながせ まさこ 社会福祉学科）

2015年11月2日受理